

2. Inkrafttreten

Von der Verkündung eines Gesetzes ist sein Inkrafttreten zu unterscheiden. Dies wird aus Art. 82 GG deutlich, der beide Tatbestände in verschiedenen Absätzen behandelt.⁷¹

Nach Art. 82 II 1 GG soll jedes Gesetz den Tag seines Inkrafttretens bestimmen. Zumeist geschieht das in der letzten Vorschrift des Gesetzes. Bezug genommen wird dabei nicht selten auf den Tag der Verkündung. Dies ist der Tag der Ausgabe des Bundesgesetzblattes. Fehlt eine gesetzliche Bestimmung, so tritt das Gesetz gem. Art. 82 II 2 GG mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist. Ausgabe ist der Tag des erstmaligen Inverkehrbringens des entsprechenden Heftes des Bundesgesetzblattes.⁷² Der Ausgabetag selbst wird bei der Berechnung der Frist nach Art. 82 II 2 GG nicht mitgezählt. Er ergibt sich aus der Kopfzeile auf Seite 1 der jeweiligen Nummer des Bundesgesetzblattes.

Zum Fall: Das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches vom 1. November 2011 wurde gegengezeichnet und vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.⁷³ Es ist am 5. November 2011 in Kraft getreten.

V. Zusammenfassung

1. Der Bund kann Gesetze erlassen, soweit das Grundgesetz ihm die Gesetzgebungskompetenz zuweist.
2. Das Grundgesetz unterscheidet im Wesentlichen zwischen der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 70 I GG) sowie der ausschließlichen (Art. 71, 73 GG) und der konkurrierenden

(Art. 72, 74 GG) Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

3. Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz diese nicht dem Bund verleiht (Art. 70 I GG).
4. Als oberste Verfassungsorgane sind die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat und der Bundespräsident am Gesetzgebungsverfahren des Bundes beteiligt.
5. Das Gesetzgebungsverfahren unterteilt sich in Vorverfahren, Hauptverfahren und Abschlussverfahren.
6. Gesetze werden im Hauptverfahren durch den Bundestag grds. mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen (Art. 42 II GG).
7. Für die Beteiligung des Bundesrats ist zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen zu differenzieren.
8. Einspruchsgesetze kommen zustande, wenn
 - der Bundesrat nicht fristgerecht den Vermittlungsausschuss anruft,
 - der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anruft, aber anschließend keinen Einspruch einlegt,
 - der Bundesrat Einspruch einlegt, diesen aber wieder zurücknimmt oder
 - der Einspruch des Bundesrats vom Bundestag zurückgewiesen wird.
9. Zustimmungsgesetze kommen nur zustande, wenn der Bundesrat diesen zustimmt.
10. Das Gesetz muss gegengezeichnet, ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet werden, um Wirksamkeit zu erlangen.

⁷¹ Vgl. zum Folgenden Gröpl, StaatsR I, Rn. 1290 ff.

⁷² BVerfGE 87, 48, 60.

⁷³ BGBl. 2011 I S. 2130.

Prof. Dr. Matthias Rossi*

Gesetzgebungspflicht ohne Initiativverpflichtung

A. Einleitung

Ausgehend von der Beobachtung, dass der verfassungsgerichtliche Gesetzgebungsauftrag zur Änderung des Bundeswahlgesetzes¹ im Jahr 2011 nur verspätet befolgt wurde,² ausgehend auch von dem Ende 2011 geführten Streit um die Frage, welches Ministerium zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Vorratsdatenspeicherrichtlinie verpflichtet ist,³ geht der Beitrag der Frage nach, ob eine Gesetzgebungspflicht auch eine Initiativpflicht begründet und wen diese treffen könnte.

B. Gesetzgebungspflichten

In der konstitutionellen Demokratie ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nicht frei. Dem demokratischen Souverän bzw. den ihn repräsentierenden Organen sind im Rechtsstaat durch Art. 1 III GG und Art. 20 III 2 GG verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, die ihrerseits nur unter erhöhten Voraus-

* Prof. Dr. Matthias Rossi hat an der juristischen Fakultät der Universität Augsburg den Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre inne.

setzungen (Art. 79 II GG) und zum Teil auch gar nicht verändert werden können (Art. 79 III GG). Diese Schranken erlangen freilich regelmäßig erst an Bedeutung, wenn der Gesetzgeber tätig wird. Ob er dagegen überhaupt tätig wird, ist weitgehend seiner politischen Gestaltungsfreiheit überlassen. Eine objektive Verpflichtung oder gar ein subjektives Recht auf Tätigwerden des Gesetzgebers gibt es grundsätzlich ebenso wenig wie konsequenterweise einen Haftungsanspruch wegen legislativen Unterlassens.⁴ Allerdings wird der Gesetzgeber durchaus auch mit Gesetzgebungspflichten konfrontiert (I.), die im Ergebnis entweder auf dem Vorranganspruch höherrangigen Rechts oder auf der Bindungswirkung selbst eingegangener Verpflichtungen beruhen (II.). Unabhängig von ihrer Ursache sind sie durch schlichte Ergebnisbezogenheit charakterisiert, die das Verfahren und eben auch die Initiative unberührt lässt (III.).

I. Typen von Gesetzgebungspflichten

1. Verfassungsrechtliche Verpflichtungen

Gesetzgebungspflichten⁵ ergeben sich schon unmittelbar aus der Verfassung. Zwar ist umstritten, ob aus der Formulierung „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“, die etwa in Art. 21 III GG das Parteienrecht oder in Art. 38 III GG das Wahlrecht betrifft und darüber hinaus in einer Reihe weiterer Vorschriften verwendet wird,⁶ tatsächlich ein verfassungsrechtlicher Gesetzgebungsauftrag folgt oder nur neben Art. 73 GG eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes bestimmt wird, die er ausüben kann, aber eben nicht muss. Doch jedenfalls dann, wenn sich diese Konkretisierungsgebote auf materielles Verfassungsrecht beziehen, etwa auf das Wahlrecht, wird man von einer entsprechenden Gesetzgebungspflicht ausgehen müssen.⁷

Darüber hinaus werden verfassungsrechtliche Gesetzgebungspflichten auch aus Staatszielbestimmungen⁸ sowie aus grundrechtlichen Schutzpflichten⁹ abgeleitet. Im Unterschied zu den unmittelbaren Gesetzgebungsaufträgen¹⁰ bedürfen diese Formen der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungspflichten regelmäßig aber einer verfassungsgerichtlichen Präzisierung. Erst die verfassungsgerichtliche Feststellung offenbart insoweit die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zum Tätigwerden.

Das Bundesverfassungsgericht greift schließlich im Rahmen der Normenkontrolle häufig zum Instrument eines konkreten Gesetzgebungsauftrags, wenn die beanstandete Regelung so bedeutsam ist, dass ihre sofortige und ersatzlose Außerkraftsetzung zu noch verfassungswidrigeren Folgen führen würde als ihre Beibehaltung.¹¹ Was ebenso paradox wie inkonsequent erscheint, weil eine für verfassungswidrig befundene gesetzliche Bestimmung zunächst in Kraft bleibt, entpuppt sich vor dem Leitgedanken „näher zur Verfassung hin“ durchaus als maßvolles Instrument des Bundesverfassungsgerichts im Spannungsverhältnis

zwischen seinem verfassungswahrenden Auftrag und dem politisch agierenden Gesetzgeber. Verfassungsgerichtliche Gesetzgebungsaufträge können letztlich als Ausdruck einer aufschiebenden befristeten Verfassungswidrigkeit verstanden werden, weil die beanstandete Regelung nicht sofort, sondern erst mit Verstreichen der dem Gesetzgeber gesetzten Frist nichtig wird.¹²

2. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Gesetzgebungspflichten können sich weiterhin aus dem Völkerrecht ergeben, weil völkerrechtliche Verträge nach Art. 59 II GG regelmäßig der innerstaatlichen Umsetzung durch ein Gesetz bedürfen.

3. Europarechtliche Verpflichtungen

Quantitativ bedeutsam sind die Gesetzgebungspflichten, die sich aus dem Europarecht ergeben. In allgemeiner Form verlangt die in Art. 4 III EUV verankerte Unionstreue, das nationale Recht so zu ändern, aufzuheben, zu erlassen bzw. zu ergänzen, dass die Vorgaben des EU-Rechts ihre volle praktische Wirksamkeit

1 BVerfGE 121, 266.

2 Das Änderungsgesetz (BGBl. 2011 I, 2313) ist erst am 03.12.2011 in Kraft getreten.

3 Vgl. *Bender*, Deutschland droht Strafe in Millionenhöhe, FAZ v. 28.12.2011 (verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/vorratsdatenspeicherung-deutschland-droht-strafe-in-millionenhoehe-11583309.html> [Stand: 17.02.2012]).

4 Vgl. zu dieser Thematik bspw. v. Mangoldt/Klein/Starck-von Danwitz, GG, 6. Aufl., 2010, Art. 34 Rn. 110 ff.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 10 Rn. 245 m.w.N., zur europarechtlich begründeten Haftung für legislatives Unterlassen vgl. C. Dörr, WM 2010, 961; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 340 AEUV Rn. 63 f.; *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 288 AEUV Rn. 37 ff.

5 Zu (weiteren) Typen von Gesetzgebungspflichten vgl. *Sachs-Mann*, GG, 6. Aufl., Art. 76 Rn. 14.

6 Von den insgesamt 46 Anordnungen seien noch genannt Art. 4 III 2 GG, Art. 12a II 3 GG – Kriegsdienstverweigerung; Art. 16a IV 2 GG – Asylrecht; Art. 22 I 2 GG – Hauptstadt; Art. 23. GG – Zuständigkeiten in Bezug auf die Europäische Union; Art. 26 II 2 – Kriegswaffenkontrolle; Art. 41 III GG – Wahlprüfung; Art. 48 III 3 GG – Abgeordnetenrecht. Vgl. im Übrigen die Nachweise mit weiteren Differenzierungen bei *BK-Heintzen*, 109. EL, Stand: 2003, Art. 70 Rn. 106 f.

7 Siehe etwa für das Wahlrecht *Schreiber*, BWahlG, 8. Aufl., 2009.

8 Vgl. mit Blick auf Art. 20a GG vorsichtig *BVerfGE* 118, 79, 110; *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, § 12 Rn. 36; v. Mangoldt/Klein/Starck-*Heintzen*, GG, Art. 71 Rn. 33, dort auch m.w.N.; siehe bspw. für Art. 20a GG v. Mangoldt/Klein/Starck-*Epiney*, GG, Art. 20a Rn. 43 ff.

9 Vgl. *BVerfGE* 39, 1, 41 f.; 53, 30, 57; 88, 203, 251; *Kloepfer*, Verfassungsrecht II, 2010, § 48 Rn. 58 ff.; *Hufen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Aufl., 2011, § 5 Rn. 5 ff.; *Isensee/Kirchhof-Stern*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl., 2011, § 185 Rn. 86 ff.; sowie im Allgemeinen v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 1 Rn. 193 ff.

10 Auftrag klingt zwar wenig obligatorisch, begründet aber gleichwohl eine Pflicht.

11 Vgl. bspw. *BVerfGE* 117, 1; 125, 175.

12 Vgl. schon *Birkmeier/Oelbermann/Pukelsheim/Rossi*, KritV 2011, 55, 60.

entfalten können.¹³ Besondere Bedeutung erlangt diese Verpflichtung für die Umsetzung von Richtlinien nach Art. 288 III AEUV.

Allerdings bedarf es hier eines genaueren Blicks. Denn Richtlinien müssen nach der Rechtsprechung des EuGH zwar grundsätzlich durch außenverbindliche Rechtssätze umgesetzt werden,¹⁴ doch kommen neben Gesetzen insofern auch Rechtsverordnungen in Betracht. Eine aus der Umsetzungspflicht abgeleitete Initiativpflicht träfe insofern nicht nur die nach Art. 76 I GG Initiativberechtigten, sondern unter Umständen auch diejenigen, denen im Einklang mit Art. 80 I GG in der jeweiligen Sachmaterie gesetzlich die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung eingeräumt ist, etwa einzelne Bundesministerien oder Landesregierungen. Im Übrigen lassen die europarechtlich begründeten Gesetzgebungspflichten nicht nur die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, sondern auch das Gesetzgebungsverfahren und mit ihm die Frage der Gesetzesinitiative unberührt.

4. Gesetzliche Gesetzgebungspflichten

Nur der Vollständigkeit halber erwähnt sei die Möglichkeit, dass auch Gesetze Gesetzgebungspflichten begründen können.¹⁵ Sie kann in diesem Rahmen allerdings nicht vertieft werden.

II. Gründe für Gesetzgebungspflichten

Sucht man nach einem Grund für die Verpflichtung des Gesetzgebers, stößt man zunächst auf höherrangiges Recht in einer hierarchisch geprägten Rechtsordnung. Über die Kollisionsregel „lex superior derogat legi inferiori“ hinausgehend, vermag höherrangiges Recht das nachrangige Recht eben nicht nur im Kollisionsfall zu verdrängen oder in seiner Auslegung zu beeinflussen, sondern den entsprechenden Rechtsetzer auch zum Tätigwerden zu verpflichten: Die Verfassung verpflichtet den Bundesgesetzgeber ebenso wie die Landesgesetzgeber. Letztere können ebenso durch einfaches Bundesrecht zur Gesetzgebung verpflichtet sein, wie in der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG a.F. besonders deutlich zum Ausdruck kam. Und auch das Europarecht vermag die skizzierten nationalen Gesetzgebungspflichten nur aufgrund seines Anwendungsvorrangs zu begründen. Die verfassungsgerichtlichen Gesetzgebungsaufträge knüpfen an diese normhierarchisch begründete Verpflichtung an und präzisieren sie regelmäßig nur.

In Bezug auf das Völkerrecht bedarf es indes eines genaueren Blicks, der zwischen völkerrechtlichen Verträgen und den anderen völkerrechtlichen Rechtsquellen und mit ihnen zwischen *ius dispositivum* und *ius cogens* unterscheidet. Bei normativer Betrachtung löst sicherlich das Völkerrecht die Gesetzgebungspflicht aus, die in Deutschland nach Maßgabe des Art. 32 GG zumeist den Bund trifft und insoweit von Art. 59 II GG statuiert wird. Bei faktischer Betrachtung darf frei-

lich nicht verkannt werden, dass es letztlich die Bundesregierung ist, die – durch den Bundespräsidenten stillschweigend ermächtigt – an der Aushandlung und Paraphierung völkerrechtlicher Verträge beteiligt ist. Insofern lässt sich die völkerrechtliche Pflicht zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge durch Gesetz weniger als eine exogen als vielmehr eine endogen begründete Gesetzgebungspflicht begreifen, die stärker die Gewaltenteilung zwischen Bundesregierung und gesetzgebenden Körperschaften denn das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht betrifft. Sie entspricht damit eher der Selbstbindung des parlamentarischen Gesetzgebers durch Zustimmung zu einem Gesetzgebungsvertrag der Regierung, wie sie bspw. durch den sog. Atomkonsens bekannt ist.¹⁶ Nur die sich aus Art. 25 GG ergebenden Verpflichtungen lassen sich insoweit als echte völkerrechtliche Verpflichtungen verstehen, die weitgehend frei vom Agieren der deutschen Staatsorgane entstehen. Allerdings bedürfen sie regelmäßig keiner gesetzlichen Umsetzung, begründen also keine Gesetzgebungspflichten, sondern gehen den Gesetzen schon kraft Verfassungsrechts vor.

Ähnliches ließe sich auch für das Europarecht andenken. Denn am Erlass (und an der Legitimation) von umsetzungspflichtigen Richtlinien ist im Rat der Europäischen Union regelmäßig auch ein deutsches Regierungsmitglied beteiligt, sieht man einmal von den seltenen Fällen ab, in denen das deutsche Ratsmitglied sich aus eigener Überzeugung oder auf Geheiß des Bundestages¹⁷ von der Abstimmung enthält oder gar gegen einen entsprechenden Entwurf stimmt. Der Grund für die Umsetzungsverpflichtung der nationalen Gesetzgeber könnte deshalb auch hier nur teilweise im hierarchischen Verhältnis zwischen Europarecht und nationalem Recht und mindestens auch in der bewussten Bewirkung der Bindung durch ein Regierungsmitglied gesucht werden. Dies könnte jedenfalls dann als Selbstbindung begriffen werden, wenn man aus der Außenperspektive des Völker- und Europarechts nicht den Bundestag und Bundesrat als Adressaten einer Gesetzgebungspflicht sieht, sondern die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtete sich dann durch die politischen Entscheidungen der Bundesregierung zum Erlass bzw. zur Änderung von Gesetzen durch Bundestag und Bundesrat. Diese Perspektive liegt deshalb nahe, weil auch die vertikale Gewaltenteilung regelmäßig ohne Bedeutung für die Begründung völker- und europarechtlicher Verpflichtungen ist. Die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung bleibt von

13 Vgl. Calliess/Ruffert-Kahl, EUV/AEUV, Art. 4 EUV Rn. 54 m.w.N.

14 EuGH, RS. 361/88, Slg. 1991, I-2567, Rn. 20 f.

15 Näher hierzu Kloepfer, Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, GS Brander, 2011, S. 93.

16 Vgl. dazu Becker, Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, 2005, S. 290.

17 Zu den Vorgaben des IntVG vgl. bspw. Kloepfer-Rossi, Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, S. 47, 50 ff.

europarechtlich begründeten Rechtsetzungspflichten regelmäßig unberührt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass sich der deutsche Gesetzgeber in Bezug auf das Europarecht – anders als in Bezug auf das Völkerrecht – mit der Zustimmung zum primären Unionsrecht bereits generell verpflichtet hat, die ihn vertraglich begründeten Pflichten zu erfüllen und also auch nach Maßgabe des Unionsrechts gesetzgebend tätig zu werden. Insofern ist es unzulässig, den Grund für die Gesetzgebungspflicht im konkreten Abstimmungsverhalten des Regierungsmitglieds im Rat zu suchen und als Selbstbindung der Bundesrepublik Deutschland zu qualifizieren. Als Selbstbindung mag allenfalls die Zustimmung zu den primärrechtlichen Verträgen gewertet werden, die bereits abstrakte Gesetzgebungspflichten begründen. Der Grund für europarechtlich basierte Gesetzgebungspflichten liegt also in einem Zusammenspiel aus abstrakter Selbstbindung und hierarchischer Normbindung.

Festzuhalten ist damit, dass Gesetzgebungspflichten maßgeblich auf zwei Gründe zurückgeführt werden können: Sie können zum einen durch höherrangiges Recht bewirkt werden, das zumeist verfassungsgerichtlich präzisiert und konkretisiert wird, sie können zum anderen Folge einer politischen Entscheidung sein, die bei gesamtstaatlicher Betrachtung als Selbstbindung zu verstehen ist.

III. Ergebnisbezogenheit

Unabhängig davon, wie die Gesetzgebungspflichten im Einzelnen begründet sind und wie sie in ihrer Gesamtschau zu systematisieren sind, sind sie jedenfalls schlicht ergebnisbezogen auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet. Das Gesetzgebungsverfahren lassen sie stets ebenso unberührt wie die Gesetzesinitiative. Nichtsdestotrotz setzt die Erfüllung der Pflicht stets voraus, dass das Gesetzgebungsverfahren überhaupt in Gang gebracht wird. Insofern folgt jedenfalls mittelbar aus einer Gesetzgebungspflicht eine Initiativverpflichtung.¹⁸

Zwar garantiert das Ergreifen der Initiative für sich genommen noch nicht, dass am Ende des Verfahrens ein Gesetz in Kraft treten kann. Die verschiedenen Akteure sind hier allein durch den Grundsatz der Verfassungsorgantreue verpflichtet, die ihnen zugewiesenen Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren mit Rücksicht auf die Befugnisse der jeweils anderen Organe auszuüben. Unzulässig wäre es deshalb etwa, eine Gesetzgebungsinitiative überhaupt nicht zu behandeln. Allerdings kann die Organtreue die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe nicht zwingen, gegen ihren politischen Willen oder gar gegen ihre (verfassungs-)rechtliche Überzeugung ein Gesetz auf den Weg zu bringen. Das gilt für den Bundestag ebenso wie für den Bundesrat und nicht zuletzt auch für den Bundespräsidenten. Angesichts dieser Unsicherheiten innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens ist also klar, dass die bloße Verpflichtung zum Einbringen eines

Gesetzentwurfs noch keine Garantie für die Erfüllung einer Gesetzgebungspflicht ist. Auf der anderen Seite ist die Gesetzesinitiative aber notwendige Voraussetzung für das Zustandekommen eines Gesetzes. Ihr kommt im Unterschied zu anderen Verfahrensschritten insoweit eine herausragende Bedeutung zu.

Gleichwohl ist es nicht selbstverständlich, dass eine Gesetzgebungspflicht auch eine Initiativverpflichtung begründet.¹⁹ Logische Voraussetzung ist dies nicht unbedingt. Entscheidend ist letztlich nur, dass überhaupt eine Initiative erfolgt – ob in Erfüllung einer Initiativpflicht oder in wie auch immer motivierter Wahrnehmung eines Initiativrechts, spielt keine Rolle. Insofern ist zunächst zu betrachten, wem ein Initiativrecht zusteht, bevor zu überlegen ist, ob und wem eine Initiativverpflichtung auferlegt werden kann.

C. Mögliche Adressaten einer Initiativverpflichtung

Notwendige Voraussetzung einer Initiativverpflichtung ist zunächst eine verfassungsrechtlich begründete Initiativberechtigung (I.), die organintern differenzierend zu betrachten ist (II.).

I. Initiativberechtigung als Voraussetzung für eine Initiativverpflichtung

Verfassungsrechtlich oder anderweitig begründete Gesetzgebungspflichten können zwar die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers beschränken, nicht aber Verfassungsrecht modifizieren. Gesetze können deshalb auch im Falle von Gesetzgebungspflichten nur von der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages sowie vom Bundesrat initiiert werden, wie Art. 76 I GG festhält. Schaut man in die Bundesländer²⁰ oder wirft einen rechtsvergleichenden Blick in das Ausland²¹ bzw. einen rechtshistorischen Blick in die Weimarer Republik,²² so kann auch das Volk selbst in den Kreis der möglichen Initianten einbezogen werden, das mittels Volksbegehren Gesetze auf den Weg bringen kann. Im Folgenden soll es wegen der Fokussierung auf das Grundgesetz aber außer Betracht bleiben. Diesbezüglich wird es zum Teil nicht für sinnvoll gehalten, alle drei nach Art. 76 I GG Initiativberechtigten gleichrangig und gleichberechtigt in die Pflicht zu nehmen.²³ Der Grund liegt auf der Hand: Zu groß

18 Vgl. BK-Schmidt-Jortzig/Schürmann, GG, 155. EL, Stand: Dez. 2011, Art. 76 Rn. 147a; Sachs-Mann, GG, Art. 76 Rn. 14; v. Mangoldt/Klein/Starck-Masing, Art. 76 Rn. 67.

19 Vgl. hierzu etwa Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, 1987, S. 90 ff., der Initiativpflichten als Beschränkungen des Initiativrechts begreift.

20 S. bspw. Art. 117 HessVerf, Art. 71 BV.

21 Vgl. bspw. Art. 41 II B-VG (Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz).

22 Vgl. Art. 73 III WRV.

23 v. Mangoldt/Klein/Starck-Masing, Art. 76 Rn. 43 ff.

erscheint die Gefahr, die sich bei dem einen oder anderen Gesetzgebungsauftrag auch schon realisiert hat, dass jedes initiativberechtigte Organ sich hinter den jeweils anderen versteckt und die Verantwortung für die unterlassene Initiative von sich weist.

So ist es also der Wunsch nach einer verbindlichen Verantwortungszuweisung, der hinter den Bemühungen steckt, aus Gesetzgebungspflichten abgeleitete Initiativpflichten auf einen Initiativberechtigten zu übertragen. Die Frage, welchen der drei von Art. 76 I GG genannten Initiativberechtigten im Falle einer Gesetzgebungspflicht eine Initiativverpflichtung trifft bzw. treffen sollte, wer also die Initiative schuldet, damit „der Gesetzgeber“ seine Gesetzgebungsschuld erbringen kann, kann aber nicht beantwortet werden, ohne die organinternen Strukturen und Akteure zu berücksichtigen. Denn sämtliche der initiativberechtigten Organe sind kollegial aufgebaut. Deshalb darf nicht schlicht mit Art. 76 I GG von nur drei Initiativberechtigten ausgegangen, sondern muss zusätzlich berücksichtigt werden, wer innerhalb dieser Organe die Initiative initiiert und im Falle von Initiativpflichten hierzu angehalten werden könnte.

II. Berücksichtigung der organinternen Akteure

1. Bundesregierung

Dass ein Gesetzentwurf der Bundesregierung nur von der Regierung als ganzer und nicht etwa von einem einzelnen Bundesminister eingebracht werden kann, ergibt sich schon aus dem verfassungsrechtlichen Verständnis des Begriffs „Bundesregierung“. ²⁴ § 15 I lit. a GO-BReg verlangt insofern nur klarstellend, dass alle Gesetzentwürfe, auch und gerade die internen, der Beratung und Beschlussfassung der Bundesregierung zu unterbreiten sind. Vor dieser Beschlussfassung steht indes die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs. Einzelheiten hierzu finden sich in §§ 40 ff. GGO. ²⁵ Das aus dem von Art. 65 GG nur knapp angedeuteten Ressortprinzip abzuleitende Recht der Bundesminister, Gesetze innerhalb ihres Geschäftsbereichs zu entwerfen, wird hier allerdings nur vorausgesetzt, nicht etwa explizit herausgestellt. Gleichwohl sind dem § 40 GGO sowie vor allem dem § 45 I GGO zu entnehmen, dass Gesetzesvorlagen innerhalb der Bundesregierung von einem federführenden Ministerium, ggf. unter Beteiligung anderer betroffener Ministerien, ²⁶ erarbeitet werden.

Welches Ministerium federführend ist, welches Ministerium also innerhalb der Regierung initiativberechtigt ist, bestimmt sich abstrakt nach dem Zuschnitt der Geschäftsbereiche, kann im konkreten Einzelfall freilich ausgesprochen umstritten sein. Insbesondere zwischen dem Bundesministerium der Justiz und dem des Innern, die beide über ein Verfassungsressort verfügen, kommt es in der Praxis immer wieder zu Kompetenzkonflikten, so zuletzt hinsichtlich der Frage, ob und wie die Vorratsdatenspeicherrichtlinie

in das deutsche Recht umzusetzen ist, nachdem das Bundesverfassungsgericht die bisherige Umsetzung für verfassungswidrig erklärt hat. ²⁷ Und nicht nur zwischen den Ministerien, auch innerhalb der Ministerien gibt es zwischen den Abteilungen und auch unter den Referaten immer wieder Kompetenzkonflikte, die nur bei sehr theoretischer Sicht durch Weisungen gelöst werden können. Insofern ist mit Blick auf eine etwaige Initiativverpflichtung der Bundesregierung festzuhalten, dass „die Bundesregierung“ kein monolithischer Akteur ist, sondern vielfältig untergliedert ist.

2. Aus der Mitte des Bundestages

Ähnliches gilt auch für Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages. Hier ist der verfassungsrechtliche Begriff notwendigerweise auf eine Konkretisierung durch die Geschäftsordnung angewiesen, wie sie in Art. 76 GO-BT erfolgt: In Anlehnung an die Sperrklausel des § 6 VI BWahlG müssen Gesetzentwürfe von mindestens 5% der Mitglieder des Bundestages getragen werden. Damit bleibt völlig offen, wer diese Abgeordneten im Einzelnen sind. Die Regierungsfaktionen sind hier ebenso berechtigt wie die Oppositionsfaktionen oder ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss von Abgeordneten.

Im Unterschied zur organinternen Berechtigung bei der Bundesregierung, die wegen deren sachlich und hierarchisch gegliederten Aufbaus letztlich nur eine – wenn im Einzelfall auch mitunter schwer bestimmbar – Organisationseinheit trifft und alle anderen damit von der Berechtigung ausschließt, ist eine solche Zuordnung innerhalb des Bundestages aber weder möglich noch gewollt. Das Verhältnis der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse zueinander ist nicht durch Kompetenzzuweisung und -abgrenzung gekennzeichnet, sondern im Interesse eines politischen Wettbewerbs durch Freiheit und Gleichheit. Dementsprechend ist es möglich und durchaus gängig, dass zu einem Sachthema verschiedene Gesetzentwürfe von unterschiedlichen Fraktionen eingebracht werden.

3. Bundesrat

Auch der Bundesrat ist keineswegs ein homogenes Verfassungsorgan, sondern als Kollegialorgan mit institutionellen und personellen Mitgliedern den unterschiedlichsten Einflüssen ausgesetzt. Eine vom Bundesrat (über die Bundesregierung) in den Bundestag eingebrachte Gesetzesinitiative wird nur in den seltensten Fällen vom Bundesrat selbst vorbereitet. Ihren Ursprung haben Bundesratsinitiativen vielmehr regelmäßig in einem Bundesland, das seine Ministerialverwaltung mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs

²⁴ Vgl. Art. 62 GG sowie die Differenzierung in Art. 80 I GG; deutlich BVerfGE 100, 249, 259.

²⁵ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

²⁶ Vgl. § 45 I 2 GGO i.V.m. Anlage 6.

²⁷ BVerfGE 125, 260.

beauftragt. Dieser muss sich dann der Diskussion und Abstimmung im Bundesrat stellen. Wie in den anderen Organen auch, stellt sich hier also die Frage, wer die Initiative initiiert. Was ohne eine entsprechende Gesetzgebungspflicht dem freien Spiel des politischen Wettbewerbs überlassen ist, bedürfte im Falle einer angenommenen Initiativverpflichtung somit einer entsprechenden Ausgestaltung des Binnenrechts, die angesichts der durch rechtliche Freiheit und Gleichheit gesicherten politischen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrates schnell an ihre verfassungsrechtlichen Grenzen stoßen würde.

D. Auswahl der Initiativverpflichtung

Geht man mit der bereits skizzierten Überlegung davon aus, dass die gemeinsame Verpflichtung aller Initiativberechtigten keinen praktischen Gewinn bringt, weil erstens bei theoretischer Betrachtung die einzelnen Adressaten auf die jeweils anderen verweisen können und zweitens bei praktischer Betrachtung die Bundesregierung und die Regierungsfaktionen, deren Initiativen alleine die Wahrscheinlichkeit für eine Erfüllung der Gesetzgebungspflicht begründen, durch eine Initiativverpflichtung keine zusätzlichen Anreize erhalten, so müsste die Begründung einer Initiativpflicht mit der Auswahl eines Initiativverpflichteten einhergehen. Die Einbeziehung der organinternen Perspektive offenbart, dass eine Auswahl unter den Initiativberechtigten *de lege lata* kaum möglich (I.) und auch *de lege ferenda* nicht angeraten ist (II.).

I. De lege lata

Mit Blick auf das geltende Recht ist zunächst der Grundsatz zu beachten, dass die Initiativberechtigten grundsätzlich gleichrangig und gleichberechtigt nebeneinander stehen. Nur für das Haushaltsgesetz lässt sich aus Art. 110 III GG ein Initiativmonopol der Bundesregierung ableiten. Im Übrigen aber kann eine Initiativverpflichtung des einen Organs jedenfalls nicht auf Kosten des Initiativrechts der anderen Organe begründet werden.

Doch auch unter Beachtung des Rechts der jeweils anderen Organe und Organteile lässt sich eine generelle Initiativpflicht nach geltendem Recht nur schwer begründen. Es fehlen schlicht die Maßstäbe, nach denen aus dem Recht zur Initiative eine Pflicht werden soll. Wenn sich für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge auch eine Initiativpflicht der Bundesregierung mit der Überlegung begründen ließe, die den Vertrag paraphierende Bundesregierung würde sich gegenüber den Vertragspartnern dazu verpflichten, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um dem Vertrag zur Wirksamkeit zu verhelfen, dann offenbarte bereits diese Begründung, dass es sich um eine völkerrechtlich, nicht dagegen um eine verfassungsrechtlich fundierte Initiativpflicht handelt. Immerhin spricht auch die sachliche Nähe dafür, dass die Bundesregierung für die

Einbringung von Ratifikationsgesetzen völkerrechtlicher Verträge verantwortlich ist. Ein allgemeiner und vor allem rechtlich verbindlicher Maßstab für die Frage, welches Organ Gesetze zu initiieren hat, die aus welchen Gründen auch immer zu erlassen sind, fehlt gleichwohl. Insofern muss es bei dem nüchternen Befund bleiben, dass Gesetzgebungspflichten nach dem geltenden Recht nicht durch Initiativverpflichtungen flankiert werden.

II. De lege ferenda

Die grundsätzliche Verneinung einer konkreten Initiativverpflichtung nach geltendem Recht lässt nicht per se darauf schließen, dass eine Initiativverpflichtung nicht *de lege ferenda* begründet werden könnte. Vielmehr sind Instrumente, wie eine solche Verpflichtung begründet werden könnte, ebenso denkbar (1.) wie Kriterien, nach denen sich die Auswahl der Initiativverpflichteten bestimmte (2.).

1. Instrumente

Initiativpflichten ließen sich in erster Linie natürlich durch Verfassungsänderung begründen. Der Änderungsfrage, von Art. 79 III GG bestimmte Kern der Verfassung wäre hiervon allenfalls dann betroffen, wenn man dem Bundestag eine umfassende Initiativverpflichtung auferlege und seine Entschließungsfreiheit somit entscheidend beschränkte oder ihm umgekehrt sein grundsätzliches Initiativrecht nähme. Unterhalb der Verfassung könnten Initiativverpflichtungen aber für einzelne Sachbereiche auch auf gesetzlicher Ebene verankert werden, wobei neben Initiativrechten anderer Organe zusätzlich auch die föderale Kompetenzverteilung zu beachten wären. Und schließlich ließen sich Initiativverpflichtungen auch in Interorgan-Vereinbarungen festhalten, wenngleich dies möglicherweise mit einer geringeren Bindungswirkung einherginge.

2. Kriterien

Entscheidender ist die Frage, nach welchen Kriterien die Auswahl des Initiativverpflichteten erfolgen sollte. Nur einige mögliche seien im Folgenden erwähnt. Denkbar wäre es etwa, an die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Sachkenntnis des Initianten anzuknüpfen. Auch die politische Verantwortung für die Gesetzgebungspflicht mag ganz im Sinne eines Verursachungsprinzips als Kriterium zur Begründung einer Initiativverpflichtung fungieren. Etwas ergebnisorientierter und unter Einbeziehung der organinternen Aspekte könnten aber auch die Voraussetzungen herangezogen werden, unter denen eine Initiative erarbeitet und beschlossen werden müssen. Und mit Blick auf das eigentliche Ziel könnte die Wahrscheinlichkeit, mit der die Gesetzgebungspflicht selbst erfüllt werden wird, als Auswahlkriterium dienen. Schließlich ließe

sich auch an den Aspekt der Kontinuität anknüpfen, um jenseits von Legislaturperioden einen dauerhaften und verlässlichen Initianten zu bestimmen.

Viele dieser Kriterien sprächen sicherlich für eine Verpflichtung der Bundesregierung. Sie verfügt über die personellen Ressourcen und mit ihnen über das sachliche Know-how, das noch dazu jedenfalls in den unpolitischen Ämtern legislaturperiodenübergreifend zur Verfügung steht. In Fällen völkerrechtlich begründeter Gesetzgebungspflichten ist sie zudem bereits an den völkerrechtlichen Vertragsverhandlungen beteiligt. Außerdem lässt ihr hierarchischer Aufbau mit entsprechenden Weisungsbefugnissen vermuten, dass eine Initiativpflicht tatsächlich in eine Initiative mündet. Schließlich mag bei (parti-)politischer Betrachtung auch eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür sprechen, dass ein Regierungsentwurf auch die Mehrheit im Bundestag findet und die eigentliche Gesetzgebungspflicht somit erfüllt wird. Doch umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass Gesetzgebungspflichten häufig erst nach Ablauf einer Legislaturperiode wirken. Was als Vorteil der Durchsetzbarkeit erscheint, kann unter umgekehrten parteipolitischen Machtverhältnissen schnell zum Nachteil der Undurchsetzbarkeit geraten. Ein Garant für die Erfüllung von Gesetzgebungspflichten ist eine Initiativverpflichtung der Bundesregierung somit nicht.

Dies gilt einmal mehr für die anderen Organe. Dem Bundesrat steht zwar mittelbar der Sachverstand der Landesministerien zur Verfügung. Diese werden aber allenfalls aufgrund politischer Motive für den Bundesrat tätig. Eine rechtliche Verpflichtung lässt sich wegen der grundsätzlichen Autonomie der Bundesländer kaum begründen. Damit fehlt es dem Bundesrat letztlich schon an dem Personal und am Sachverstand, um taugliche Initiativen zu unterbreiten. Jedenfalls in Fällen von Zustimmungsgesetzen wäre es im Übrigen wenig zielführend, dem Bundesrat zunächst eine Initiativpflicht aufzuerlegen, wenn ihm sodann ein Veto-recht eingeräumt ist.

Geeigneter erscheint da schon aus mehreren Gründen der Bundestag. Sein möglicherweise fehlender Sachverstand wird durch politische Motivation jedenfalls teilweise wettgemacht. Die Aussicht, die Untätigkeit der Regierungsfractionen vorzuführen, mag auch Oppositionsfractionen Anreiz genug sein, um ungeachtet geringer Erfolgchancen Gesetzentwürfe in den Bundestag einzubringen. Dies zeigt erneut das Beispiel des verfassungsgerichtlichen Auftrags zur Novellierung des Wahlrechts, auf den alle Oppositionsfractionen des 17. Bundestages mit entsprechenden Vorschlägen reagiert haben. Hinzu kommt, dass die politische Verantwortung für die Missachtung einer Gesetzgebungspflicht letztlich den Bundestag – und nicht etwa die Bundesregierung – trifft. Politisch wird man dabei zwar zwischen dem Verursacher und dem Verpflichteten unterscheiden, wenn die Erfüllung der Pflicht in eine neue Legislaturperiode fällt. Rechtlich bleiben die unmittelbar vom Volk gewählten Abgeordneten die-

sem aber an erster Stelle verantwortlich. Und schließlich kann die Gesetzgebungspflicht als solche ohne einen Beschluss des Bundestages nach Art. 77 I 1 GG überhaupt nicht erfüllt werden.

E. Keine Notwendigkeit für eine Initiativverpflichtung

Vergegenwärtigt man sich die verschiedenen Argumente für und wider eine Initiativpflicht, bezieht man neben rechtlichen Aspekten insbesondere auch die politische Wirklichkeit in die Überlegungen ein, so scheint die Begründung einer rechtlichen Initiativverpflichtung nicht das geeignete Mittel, um die Erfüllung von Gesetzgebungspflichten zu gewährleisten. Mit Blick auf die weiteren Unwägbarkeiten, die eine Gesetzgebungsinitiative auf dem Weg zum verbindlichen Gesetz durchlaufen muss, offenbart sich vielmehr die Gefahr, dass eine Initiativverpflichtung zu einer bloßen Förmlichkeit gerät, deren Missachtung zu politisch unzutreffenden Verantwortlichkeiten führt. Zu Recht wird eine Begründung von Initiativpflichten deshalb wohl überwiegend skeptisch gesehen,²⁸ auch wenn manche Argumente nicht überzeugen. Wenn etwa ausgeführt wird, dass das gesetzgeberische Ermessen sich vom Verwaltungsermessen unter anderem durch die gerichtliche Kontrolldichte unterscheidet,²⁹ so wird nicht hinreichend berücksichtigt, dass jedenfalls der EuGH in Vertragsverletzungsverfahren schlicht und einfach feststellen kann, dass eine europarechtliche Vorgabe nicht, nicht fristgemäß oder nicht hinreichend in nationales Recht umgesetzt wurde. Für ein Ermessen des nationalen Gesetzgebers ist hier ebenso wenig Raum wie für besondere Umstände, die die unterlassene oder fehlerhafte Umsetzung erklären könnten. Entscheidend für die fehlende Notwendigkeit, Gesetzgebungspflichten durch Initiativverpflichtungen zu flankieren, sind vielmehr zwei Überlegungen. Erstens ist es in aller Regel ausreichend, die zur Erfüllung einer Gesetzgebungspflicht erforderliche Initiative dem politischen Wettbewerb der verschiedenen Initiativberechtigten zu überlassen. Die Einbeziehung der organinternen Perspektive zeigt, dass es zahlreiche Initianten gibt, die unterschiedliche Motive zu einer Gesetzgebungsinitiative bewegen können. Namentlich den Oppositionsfractionen kommt insoweit durchaus ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, und für die eine oder andere Sachfrage wird sich möglicherweise einmal ein fraktionsübergreifender Zusammenschluss von Abgeordneten finden, ganz im ursprünglichen Sinne der parlamentarischen Demokratie. Dass nicht jede Gesetzgebungsinitiative dann auch zu einem Gesetz führen wird, schadet nicht. Denn zweitens relativiert sich die Bedeutung von Initiativen, wenn man nicht stets die Erfüllung von Gesetzgebungspflichten als Ziel vor Augen hat. Wenn aus rechtlicher Perspek-

28 Vgl. Maunz/Dürig-Kersten, [Stand: 2011] Art. 76 Rn. 61.

29 So etwa Maunz/Dürig-Kersten, Art. 76 Rn. 61.

tive natürlich stets die Verbindlichkeit von Gesetzgebungspflichten zu betonen ist, ist aus politischer Perspektive doch ebenso die Möglichkeit ihrer Missachtung als Handlungsalternative zu berücksichtigen. Deren Folgen sind dann freilich zu tragen – eine Verurteilung durch den EuGH, unter Umständen gar zur Zahlung von Zwangsgeldern, eine völkerrechtliche Haftung nach Maßgabe der Staatenverantwortlichkeit, ein Konflikt mit dem Bundesverfassungsgericht. Doch diese politische Verantwortlichkeit für die Miss-

achtung von Gesetzgebungspflichten ist in aller Regel ausreichend, um eine entsprechende Gesetzesinitiative einzubringen. Auf dieses politisch wirkungsvolle Sanktionsmittel darf und kann die Rechtsordnung auch in Zukunft vertrauen. Denn wer gewillt ist, Gesetzgebungspflichten zu missachten, der wird auch durch Initiativpflichten nicht zu ihrer Erfüllung angehalten. Gesetzgebungspflichten müssen und können deshalb ohne entsprechende Initiativverpflichtungen auskommen.

Prof. Dr. Timo Hebler / Laura Deppenkemper*

Die Rolle des Vermittlungsausschusses im Gesetzgebungsprozess

Der Vermittlungsausschuss ist ein gemeinsames Gremium von Bundesrat und Bundestag, dem im Falle von Meinungsverschiedenheiten während des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes eine zentrale Rolle zukommt. Im Folgenden soll zunächst die Aufgabe des Vermittlungsausschusses dargelegt werden (A.). Nach einem kurzen Einblick in seine Entstehungsgeschichte (B.), die Verfahrensweise (C.) und seine politische Bedeutung (D.) werden die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Probleme, die mit dem Vermittlungsausschuss einhergehen, erörtert: zunächst die Besetzung des Vermittlungsausschusses durch den Bundestag (E.), anschließend die Kompetenzgrenzen des Ausschusses (F.).

A. Definition und Aufgabe

Der Vermittlungsausschuss ist im Grundgesetz in Art. 77 II GG geregelt. Näheres zu dessen Organisation und Verfahren regelt die Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss (GO VermAussch.). Er ist nach § 1 GO VermAussch ein ständiger Ausschuss von Bundestag und Bundesrat, welcher die Aufgabe hat, zwischen den beiden Kammern zu vermitteln, wenn während des Gesetzgebungsprozesses inhaltliche Meinungsverschiedenheiten aufkommen. Es ist sein Ziel, einen Einigungsvorschlag auszuhandeln und vorzulegen,¹ um so einen Konsens zwischen Bundestag und Bundesrat herbeizuführen. Deshalb wird der Vermittlungsausschuss auch als zentraler Ort politischer Kompromissbildung bezeichnet.² Durch diese Kompromissfindung soll insbesondere die Effizienz der Gesetzgebung gefördert werden.³

Der Vermittlungsausschuss besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates (§ 1 GO VermAussch.). Während die 16 vom Bundesrat entsandten Mitglieder von der jeweiligen Landesregie-

rung bestimmt werden,⁴ werden die vom Bundestag entsandten Mitglieder vom Parlament im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen bestimmt. Um einen erforderlichen Spielraum für das Aushandeln von Kompromisslösungen zu ermöglichen, sind die Mitglieder nicht an Weisungen gebunden, sondern sie handeln weisungsfrei.⁵ Der Vermittlungsausschuss hat jedoch keine abschließenden Entscheidungsrechte im Sinne einer verbindlichen Sachentscheidungskompetenz.⁶ Art. 76 I GG begrenzt darüber hinaus die Initiativberechtigten bezüglich Gesetzesvorlagen auf die Bundesregierung, Bundestagsabgeordnete und den Bundesrat. Der Ausschuss hat also kein Recht dazu, selbst Gesetzesvorschläge einzubringen und besitzt damit kein eigenes Initiativrecht.⁷ Der Vermittlungsausschuss kann einzig und allein Einigungsvorschläge unterbreiten und so einen Kompromiss vorbereiten. Zudem hat er keine eigene Geschäftsordnungsautonomie.⁸

Die Geschäftsordnung wird vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen (Art. 77 II 2 GG). Sie dient dazu, Art. 77 II GG zu konkretisieren, also die Organisation des Ausschusses näher festzulegen und konkrete Regelungen für das Verfahren

* Prof. Dr. Timo Hebler ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier. Laura Deppenkemper ist an der genannten Professur wissenschaftliche Hilfskraft.

1 Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 17 Rn. 78.

2 Möllers, Jura 2010, 401, 404.

3 BVerfGE 72, 175, 188.

4 Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Sannwald, GG, 12. Aufl., 2011, Art. 77 Rn. 20.

5 Dreier-Stettner, GG, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 77 Rn. 19; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf-Sannwald, GG, Art. 77 Rn. 23; Frenz, JuS 2010, 119, 122.

6 BVerfGE 72, 175, 188.

7 BVerfGE 72, 175, 190; 120, 56, 74.

8 Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., 2011, Art. 77 Rn. 9.